Deutscher Bundestag **Drucksache 14/6196**
14. Wahlperiode 31. 05. 2001

Antrag

der Fraktionen der SPD, CDU/CSU, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, F.D.P. und PDS

Fairer Wettbewerb bei Basel II – Neufassung der Basler Eigenkapitalvereinbarung und Überarbeitung der Eigenkapitalvorschriften für Kreditinstitute und Wertpapierfirme

Der Bundestag wolle beschließen:

Der Deutsche Bundestag begrüßt alle notwendigen und geeigneten Maßnahmen, die zur Stabilisierung der internationalen Finanzarchitektur sowie zur besseren Krisenprävention beitragen. Finanzkrisen auf internationaler Ebene in jüngster Zeit haben die Notwendigkeit solider bankaufsichtlicher Regelungen verdeutlicht. In diesem Zusammenhang unterstützt der Deutsche Bundestag die Bemühungen des Basler Ausschusses für Bankenaufsicht, die Basler Eigenkapitalvereinbarung zu modernisieren. Der Deutsche Bundestag begrüßt die Bestrebungen, die Anwendung der Neuen Eigenkapitalvereinbarung auf alle Kreditinstitute weltweit auszudehnen. Die zur Diskussion gestellten Überlegungen hält der Deutsche Bundestag für grundsätzlich geeignet, die Banken zu einem verantwortungsvollen Umgang mit den Risiken aus Bankgeschäften zu bewegen.

In Kenntnis der zentralen Bedeutung sachgerechter ordnungspolitischer Rahmenbedingungen für die Finanzmärkte und die Wirtschaft insgesamt hat der Deutsche Bundestag in Reaktion auf die ersten Konsultationspapiere zu der Überarbeitung der Basler und Brüsseler Eigenkapital-Vorschriften für Kreditinstitute am 8. Juni 2000 einstimmig einen Entschließungsantrag angenommen (Drucksache 14/3523).

Der Deutsche Bundestag begrüßt die großen Fortschritte, die bei den internationalen Verhandlungen beim Basler Ausschuss für Bankenaufsicht und bei der EU-Kommission zur Neuregelung der Eigenkapitalvorschriften bislang erreicht worden sind: die

– Einführung eines auf bankinterne Ratings gestützten einfachen Ansatzes zur Ermittlung der Eigenkapitalanforderungen für das Kreditrisiko,

– Festlegung des ermäßigten Gewichtungssatzes in Höhe von 50 % für den gewerblichen Realkredit,

– Berücksichtigung verminderter Kreditrisiken beim Kreditgeschäft mit Privatkunden im Rahmen der auf bankinterne Ratings gestützten Ansätze und damit Schaffung einer wesentlichen Voraussetzung für die Festsetzung angemessen niedriger Anrechnungssätze für Kredite auch an Handwerksbetriebe und andere Kleinbetriebe,

– Festlegung eines festen Zeitpunktes für ein einheitlich weltweites Inkrafttreten der neuen Standards.

Dies sind wichtige Voraussetzungen, damit die Kreditversorgung der Wirtschaft – insbesondere der mittelständischen Unternehmen – weiterhin gesichert ist.

Der Deutsche Bundestag bestärkt den Basler Ausschuss für Bankenaufsicht in dessen Absicht, dass das aufsichtsrechtliche Eigenkapital insgesamt nach Berücksichtigung des operationellen Risikos für die unter die Anwendung der neuen Regelung fallenden Banken im Schnitt weder erhöht noch gesenkt werden soll.

Der Deutsche Bundestag erwartet, dass der Basler Ausschuss für Bankenaufsicht vor der endgültigen Billigung der neuen Regelungen mittels einer hinreichend fundierten Studie über die Auswirkungen der Neuen Basler Eigenkapitalvereinbarung die Einhaltung dieses übergeordneten Ziels belegt. Er appelliert an die Verbände der Kreditwirtschaft, sich an der Durchführung von Probeerhebungen konstruktiv zu beteiligen.

Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

sich weiterhin über die deutschen Verhandlungsführer im Rahmen der internationalen Verhandlungen zu den Eigenkapitalrichtlinien des Basler Ausschusses für Bankenaufsicht und zu der Übernahme dieser Richtlinien durch die EU-Kommission dafür einzusetzen, dass die Chancengleichheit im Wettbewerb zwischen nationalen und international tätigen Kreditinstituten sowie zwischen Kreditinstituten verschiedener Institutsgruppen in Deutschland aufrechterhalten und eine Benachteiligung für die mittelständische Wirtschaft vermieden wird.

Zu diesem Zweck wird die Bundesregierung ersucht, bei den weiteren internationalen Verhandlungen gemeinsam mit der Deutschen Bundesbank sicherzustellen, dass

- die endgültige Struktur der Gewichtungssätze bei der Ermittlung der Eigenkapitalanforderungen für das Kreditrisiko im Rahmen der auf bankinterne Ratings gestützten Ansätze und die Anrechnungssätze für operationelle Risiken so ausgestaltet sind, dass risikoüberzeichnende Eigenkapitalanforderungen und damit eine generelle Verteuerung von Firmenkrediten vermieden und insbesondere die Unternehmen des Mittelstandes fair behandelt werden,
- die Übergangsfristen bezüglich der Mindestanforderungen für die gleichberechtigte Anwendung interner Ratingverfahren flexibler gefasst und so ausgestaltet werden, dass sie allen Bankengruppen die faire und realistische Chance bieten, von den Vorteilen der neuen Regelungen zu profitieren,
- bei den auf bankinterne Ratings gestützten Ansätzen kein unangemessener Malus für mittel- und langfristige Kredite eingeführt wird, der die bewährte Finanzierungskultur in Deutschland nachhaltig in Frage stellen würde und prozyklische Effekte auslösen könnte,
- bewährte Kreditbesicherungen des Mittelstandes in Deutschland bei der Berechnung der Eigenkapitalunterlegung wie die Begebung von grundpfandrechtlichen Sicherheiten, die Sicherungsübereignung bei einem Betriebsmittelkredit und Investitionskredit sowie die Abtretung der Ansprüche aus Kapitallebensversicherungsverträgen bei Personenunternehmen in angemessener Weise risikomindernd anerkannt werden,
- bei Anwendung der auf bankinternen Ratings gestützten Ansätze der Besitz von Aktien und Beteiligungen von Banken an anderen Unternehmen nicht als ein deutlich höheres Risiko eingestuft wird als ein entsprechender Kredit an das Unternehmen.

Ferner bittet der Deutsche Bundestag die Bundesregierung gemeinsam mit der Deutschen Bundesbank darauf zu achten, dass der Finanzausschuss und der Wirtschaftsausschuss des Deutschen Bundestages, das Kreditgewerbe und die Wirtschaft vor der deutschen Zustimmung zu der beabsichtigten V ereinbarung die Möglichkeit zur Stellungnahme erhalten.

Berlin, den 30. Mai 2001

Dr. Peter Struck und Fraktion
Friedrich Merz, Michael Glos und Fraktion
Kerstin Müller (Köln), Rezzo Schlauch und Fraktion
Dr. Wolfgang Gerhardt und Fraktion
Roland Claus und Fraktion

Begründung

Die in dem gemeinsamen Entschließungsantrag vom 8. Juni 2000 enthaltenen Forderungen konnten von den deutschen Vertretern im weiteren Gang der Beratungen im Wesentlichen durchgesetzt werden: Sie haben ihren Niederschlag in dem zweiten Konsultationspapier des Basler Ausschusses für Bankenaufsicht vom 16. Januar 2001 und der Dienststelle der Kommission der Europäischen Union vom 5. Februar 2001 gefunden.

Der Basler Ausschuss für Bankenaufsicht plant, nach Auswertung der Stellungnahmen zu dem Konsultationspapier und Klärung der derzeit noch offenen Punkte die Neue Basler Eigenkapitalvereinbarung bis Ende des Jahres 2001 endgültig fertig zu stellen. Die neuen Standards sollen im Jahre 2004 in Kraft treten. Auf europäische Ebene ist geplant, die Eigenkapitalvorschriften für Kreditinstitute und Wertpapierfirmen parallel zum Basler Prozess zu überarbeiten

Eine Überarbeitung der internationalen bankaufsichtlichen Eigenkapitalregelungen ist geboten, damit die geänderten Bankpraktiken bei den Entscheidungen zur Kreditver gabe im Bankaufsichtsrecht nachvollzogen werden. Die neuen Regelungen können zu einer Stärkung des Finanzsystems insofern beitragen, als dass sie infolge der genaueren Kalkulation der Kreditkonditionen eine effizientere ergabe von Kreditmitteln ermöglichen. Darüber hinaus sind sie geeignet, die Risiko-Prophylaxe bei den Banken zu stärken. Angesichts der zunehmenden internationalen Verflechtung der Finanzmärkte und im Interess der Stabilität internationaler Finanzsysteme ist es wichtig, die neuen bankaufsichtlichen Standards möglichst weltweit anzuwenden.

In Ausführung der Entschließung des Deutschen Bundestages vom 8.Juni 2000 (Drucksache 14/3523) ist es gelungen, eine V erständigung zu einer Reihe von Regelungen herbeizuführen, die für Deutschland erhebliche Bedeutung haben. Diese sind

– die Einführung eines einfachen, auf bankinternen Ratings gestützten Ansatzes
– die Privilegierung des gewerblichen Realkredits
– Sonderregelungen für die Anrechnung von Kreditrisiken aus Geschäften mit Privatkunden bei den auf bankinterne Ratings gestützten Ansätzen
– ein festes Datum für weltweit einheitliches Inkrafttreten der neuen Regelung.

Die nunmehr vorgeschlagenen Regelungen weisen aber im Detail noch eine Vielzahl von Fragen auf. Zugleich sind wichtige Punkte, die zur abschließenden Beurteilung der Auswirkungen der neuen Regelungen auf die Banken und deren Kreditnehmer von Bedeutung sind, ungeklärt, da die Arbeiten beim Basler Ausschuss für Bankenaufsicht noch nicht abgeschlossen sind. In einigen wichtigen Punkten besteht die Gefahr, dass die Ziele der Entschließung des Deutschen Bundestages vom 8. Juni 2000 unterlaufen werden.

Die beiden neuen Konsultationspapiere enthalten noch keine endgültigen Festlegungen für die Anrechnungssätze für die Kapitalunterlegung des Kreditrisikos bei Anwendung der auf bankinterne Ratings gestützten Ansätze sowie für das operationelle Risiko. Derzeit führen die Bankenaufseher eine Untersuchung zur quantitativen Bedeutung der vorgeschlagenen neuen Regelungen auf Grundlage eines einheitlichen Erhebungsbogens durch. Auf der Grundlage des Datenmaterials soll die Festlegung der bankaufsichtsrechtlich verlangten Mindesteigenkapitalanforderungen im Herbst 2001 erfolgen. Erklärtes Ziel des Basler Ausschusses für Bankenaufsicht ist, dass das aufsichtsrechtliche Eigenkapital insgesamt für die Banken weder erhöht noch gesenkt wird. Angestrebt wird eine genauere und damit risikogerechtere Ausgestaltung der Struktur der aufsichtlichen Anrechnungssätze.

Bei der Beurteilung der Angemessenheit der Anrechnungssätze wird der Basler Ausschuss für Bankenaufsicht daran zu messen sein, ob die Anrechnungssätze auf einer repräsentativen empirischen Grundlage festgesetzt worden sind, die auch die Gegebenheiten in Deutschland ausreichend genau widerspiegeln. Für Deutschland ist eine mittelständisch geprägte Wirtschaftsstruktur kennzeichnend. Für eine weiterhin dynamische Entwicklung der deutschen Wirtschaft ist es deshalb von entscheidender Bedeutung, dass insbesondere kleine und mittlere Unternehmen weiterhin über ausreichende Finanzierungsmöglichkeiten zu angemessenen Konditionen verfügen. Dies setzt unter anderem voraus, dass Firmenkredite nicht generell verteuert werden. Bei der Festlegung der Gewichtungssätze bei den auf bankinternen Ratings gestützten Ansätzen ist darauf zu achten, dass eine strukturelle Benachteiligung des Mittelstandes nicht eintritt. Vielmehr muss sichergestellt sein, dass ein strukturelles Gleichgewicht für sämtliche Schuldnergruppen besteht.

Eine Ursache für die hohen relativen Risikogewichte ist, dass bei deren Festlegung der Basler Ausschuss für Bankenaufsicht von der Vorstellung ausgeht, mit bankaufsichtlich vorgegebenem Eigenkapital müssten nicht nur die unerwarteten, vielmehr auch erwartete Verluste aus Krediten unterlegt werden. Dies widerspricht der weltweit verbreiteten Praxis der Kreditinstitute, erwartete Verluste in die Bepreisung der Kredite von vornherein einzubeziehen und solche Verluste aus diesen Einnahmen weitgehend abzudecken. Ebenso ist den in Basel angestellten Überlegungen mit Nachdruck entgegenzutreten, über die im zweiten Konsultationspapier enthaltenen eigenkapitalmäßigen Sicherheitspuffer hinaus zusätzlich Vorgaben vorzusehen, die zu weiteren Eigenkapital-Belastungen führen.

Bei der Ausgestaltung der bankaufsichtlich vorgegebenen Eignungsvoraussetzungen für die auf bankinterne Ratings gestützten Ansätze ist darauf hinzuwirken, dass für die Banken eine realistische und faire Chance besteht, diese Ansätze ab dem Zeitpunkt des Inkrafttretens der neuen Regelungen anzuwenden. Dies gilt insbesondere für den einfachen Ansatz. Das zweite Konsultationspapier des Basler Ausschusses für Bankenaufsicht verlangt, dass die Banken über eine ausreichend lang bemessene historische Datenbasis verfügen, um die Kreditausfallrisiken bankintern adäquat abschätzen zu können. Als Übergangsregelung beim einfachen Ansatz ist vorgesehen, dass nach Ende einer dreijährigen Übergangsfrist ab dem Zeitpunkt des Inkrafttretens der neuen Regelung eine Ausfallhistorie über mindestens fünf Jahre nachgewiesen ist. Ferner müssen die Insti-

tute ihre internen Ratingsysteme bereits mindestens drei Jahre im Einsatz haben, bevor diese bankaufsichtlich anerkannt werden können. Dabei sind die bankaufsichtlichen Kriterien auch während dieser drei Jahre einzuhalten. In diesem Zusammenhang besteht allerdings das Problem, dass die bankaufsichtlichen Anforderungen an die bankinternen Ratingsysteme noch nicht im Detail feststehen. Einzelne Elemente sind vielmehr noch Gegenstand der Konsultationen. Wegen dieser Unsicherheit über die vorzuhaltenden Daten ist es den Kreditinstituten selbst unter erheblichen Anstrengungen nicht möglich, ein Risikokontrollsystem rechtzeitig aufzubauen, das den neuen bankaufsichtlichen Anforderungen entspricht. Gerade in Deutschland, das sich durch eine eigene Banken-, Finanzierungs- und Risikokultur auszeichnet, sind Anpassungen und Umstellungen im erheblichen Ausmaß zu erwarten. Damit diese ohne Wettbewerbsnachteile für die deutsche Kreditwirtschaft und ohne Benachteiligung der kreditnehmenden deutschen Wirtschaft vorgenommen werden können, ist es unerlässlich, die Voraussetzungen für die erstmalige bankaufsichtliche Nutzung bankinterner Ratings an die vorliegenden Gegebenheiten anzuknüpfen und fair auszugestalten. Unter keinen Umständen wäre akzeptabel, wenn die Voraussetzungen bereits rückwirkend vor Bekanntgabe der endgültigen neuen Regelungen erfüllt sein müssten.

Im Unterschied zum neuen Standardansatz wird die Kreditlaufzeit als ein zusätzlicher Risikofaktor bei den auf bankinternen Ratings gestützten Ansätzen berücksichtigt. Im Rahmen des einfachen, auf bankinterne Ratings gestützten Ansatzes ist eine durchschnittliche Kreditlaufzeit von drei Jahren fest vorgegeben. Beim fortgeschrittenen Ansatz ist vorgesehen, dass die Restlaufzeiten die Höhe der Eigenkapitalanforderungen für die jeweiligen Kredite unmittelbar bestimmt. In dem zweiten Konsultationspapier des Basler Ausschusses für Bankenaufsicht werden zwei alternative Methoden zur Erfassung der laufzeitabhängigen Risikoeffekte von Krediten zur Diskussion gestellt, wobei die Anforderungen für langfristige Kredite (Restlaufzeit von sieben Jahren oder länger) in Abhängigkeit von der Bonität des Schuldners zum Teil erheblich höher ausfallen als bei kurzfristigen Krediten (Restlaufzeit von einem Jahr oder kürzer).

Eigenkapitalaufschläge für längerfristige Kredite würden die Staaten besonders betreffen, in denen die Kreditvergabe typischerweise langfristig erfolgt. Zu diesem Kreis zählt auch Deutschland. Einseitige Auswirkungen zu Lasten einzelner nationaler Wirtschaftsgebiete sind aus grundsätzlichen Erwägungen nicht akzeptabel. Hinzu kommen Bedenken, höhere Kapitalanforderungen für Kredite mit langen Restlaufzeiten könnten die Finanzstabilität beeinträchtigen. Anreize zur Umschichtung langfristiger in kurzfristige Kredite würden einen sprunghaften Anstieg der Nachfrage nach kurzfristigen Geldern auslösen, was stabilitätspolitisch unerwünschte Preiseffekte nach sich ziehen könnte. Damit derartige Effekte vermieden werden, darf keine ungerechtfertigte Schlechterbehandlung von Krediten mit langen Restlaufzeiten eintreten.

Mit der Verfeinerung der Bonitätsgewichtungssätze sollte eine entsprechend ausdifferenzierte Anerkennung von Kreditsicherheiten einhergehen. Zur Aufrechterhaltung der Finanzierungsbedingungen insbesondere mittelständischer Unternehmen ist es notwendig, banküblich Sicherheiten im Kreditgeschäft mit dem Mittelstand (Sicherungsübereignung bei einem Betriebsmittelkredit und Investitionskredit, abgetretene Ansprüche aus Kapitallebensversicherungsverträgen bei Personenunternehmen) bankaufsichtsrechtlich anzuerkennen und bei der Ermittlung der Eigenkapitalanforderungen entsprechend zu berücksichtigen.

Zur künftigen Behandlung von Beteiligungen an Unternehmen und Aktien bei Nutzung der auf bankinterne Ratings basierenden Ansätze enthalten die beiden Konsultationspapiere noch keine abschließenden Aussagen. Zwischenzeitliche Überlegungen beim Basler Ausschuss für Bankenaufsicht deuten darauf hin,

dass unterschiedliche Meinungen bezüglich der Anrechnung von Beteiligungen bzw. Aktien bestehen, auf die Kursreserven gebildet worden sind. Strittig ist, ob und inwieweit derartige Kursreserven bei der Ausgestaltung der Kapitalanforderungen berücksichtigt werden sollten. Außerdem ist noch offen, wie hoch die bankaufsichtlich relevanten Risiken aus Unternehmensbeteiligungen und Aktien zu veranschlagen sind. Diese Fragen sind für die deutsche Kreditwirtschaft von erheblicher Bedeutung, zumal auch deutsche Kreditinstitute Beteiligungen und Aktien im Bestand haben, die zum Niederstwert in der Bilanz ausgewiesen werden und bei denen Kurswertreserven bestehen, die als Risikopuffer geeignet sind. Es ist darauf zu achten, dass im Rahmen der auf bankinterne Ratings gestützten Ansätze eine Lösung zur Behandlung von Aktien und Beteiligungen an dritten Unternehmen gefunden wird, die der im Standardansatz geltenden Gleichbehandlung mit Krediten an Unternehmen entspricht.

Die künftigen Eigenkapitalanrechnungssätze für das Kreditrisiko und das operationelle Risiko sind noch nicht festgelegt. Bei den in den neuen Konsultationspapieren genannten Anrechnungssätzen handelt es sich um vorläufige Vorschläge. Sie werden nach Auswertung der Stellungnahmen und Probeerhebungen überprüft und angepasst. Entscheidungen sind für den Herbst 2001 angekündigt. Wegen der zentralen Bedeutung der Anrechnungssätze für die Auswirkungen der neuen bankaufsichtlichen Eigenkapitalvorschriften haben Kreditwirtschaft und andere betroffene Kreise aus der Wirtschaft ein berechtigtes Interesse, die Entscheidungen eingehend zu prüfen und vor der abschließenden Beschlussfassung und Veröffentlichung der neuen Eigenkapitalvorschriften gehört zu werden. Dies betrifft auch die Entscheidungen in den anderen Punkten, die noch nicht abschließend geklärt sind.



Gesamtherstellung: H. Heenemann GmbH & Co., Buch- und Offsetdruckerei, Bessemerstraße 83–91, 12103 Berlin
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 13 20, 53003 Bonn, Telefon (02 28) 3 82 08 40, Telefax (02 28) 3 82 08 44
ISSN 0722-8333